



EVENEMENTS ET PERSPECTIVES

"La sécurité du président de la République (...) a été gravement affectée par les ingérences" de M. Alexandre BENALLA, selon la commission des Lois du Sénat

A l'issue d'une réunion à huis clos de plus de trois heures, la commission des Lois du Sénat, présidée par M. Philippe BAS, a adopté à l'unanimité (et quelques absences), le rapport des sénateurs (PS) du Loiret Jean-Pierre SUEUR (PS) et (LR) du Morbihan Muriel JOURDA sur l'affaire Benalla, du nom de M. Alexandre BENALLA, ancien chargé de mission au cabinet du président de la République Emmanuel MACRON.

"Il n'y aurait pas eu d'affaire Benalla si une sanction appropriée avait été prise dès le 2 mai 2018 : un licenciement du collaborateur de l'Élysée" et un signalement du procureur de la République, a d'emblée déclaré M. BAS. A cet égard, Mme JOURDA a déploré "l'incompréhensible indulgence de la hiérarchie d'Alexandre BENALLA", estimant que "ce qui frappe en réalité ce n'est pas tant la sanction qui a été infligée en mai, mais bien la confiance qui a été maintenue à Alexandre BENALLA jusqu'en juillet". Pour M. SUEUR, "dès lors que M. BENALLA a été perçu comme porteur de responsabilités qu'il n'a jamais eues, tout a dysfonctionné".

Au terme de six mois d'enquête, au cours desquels la commission a entendu 34 personnes et reçu près de 500 pages de documents via une trentaine de demandes d'informations complémentaires (et les rebondissements se sont multipliés par voie de presse), celle-ci a débouché sur pas moins de cinq affaires, a énuméré M. BAS : "il y a une affaire de la Contrescarpe et du jardin des Plantes, une affaire du port d'arme irrégulier, une affaire de contrats russes, une affaire de passeports diplomatiques, une affaire d'immixtion d'un chargé de mission dans le bon fonctionnement de la sécurité présidentielle". "Cela fait tout de même beaucoup, si bien que les faits constatés le 1^{er} mai apparaissent maintenant comme la partie émergée d'un iceberg", a-t-il résumé.

Surtout, c'est la dernière affaire, "à laquelle les autres sont d'ailleurs liées, qui, depuis le début, aura été le cœur de notre mandat", a assuré M. BAS, soulignant qu'"à la différence du mandat qu'avait reçu la commission des Lois de l'Assemblée nationale", celui-ci portait sur "les possibles dysfonctionnements ou faiblesses susceptibles d'affecter des services chargés de la sécurité du président de la République". De ce point de vue, il a déclaré que "la sécurité du président a été affectée". L'ancien secrétaire général de l'Élysée a aussitôt observé que "la sécurité du président n'est pas une affaire personnelle, c'est l'affaire de tous les Français".

Concrètement, la commission a relevé que M. BENALLA s'était bien vu confier "une fonction tout à fait essentielle dans la sécurité du président de la République", qu'il exerçait seul sous la direction directe du directeur de cabinet du chef de l'État, mais aussi qu'il s'était arrogé un rôle central dans le service de sécurité du chef de la cinquième puissance mondiale. Une mission de protection rapprochée qu'atteste l'obtention d'un permis de port d'arme dans des conditions dérogatoires – la commission a glissé avoir la preuve que l'intéressé avait "lui-même envisagé un 'décret secret' du président de la République pour l'autoriser à porter une arme". La commission des Lois en déduit des "pouvoirs excessifs laissés à un collaborateur inexpérimenté". Elle épingle également "un manque de diligence dans le suivi et le retrait des moyens alloués à Alexandre BENALLA après son licenciement (passeports, téléphone Teorem, etc.)", ainsi qu'"une réaction tardive pour s'assurer du respect, par l'intéressé, de ses obligations déontologiques à l'issue de son contrat", en référence au



contrat russe. "A la lumière des fonctions réellement exercées par M. BENALLA", elle a souligné "la gravité extrême des informations" de presse "faisant état du rôle central qu'il aurait joué dans la conclusion et la mise en œuvre (...) d'un contrat de sécurité privée au profit d'un oligarque russe", plaçant ce dernier "sous la dépendance d'intérêts étrangers". En une phrase, la commission estime qu'une série de "dysfonctionnements majeurs au sein des services de l'Etat" a ainsi pu "affecter" la sécurité du président et "les intérêts" du pays.

Au Bureau du Sénat de se prononcer sur un éventuel signalement au parquet de Paris

Première conséquence des conclusions de l'enquête, M. Philippe BAS a adressé au président du Sénat Gérard LARCHER une lettre par laquelle il demande que le bureau de la Haute Assemblée se prononce sur une éventuelle saisine du procureur de la République de Paris sur trois points distincts.

Signe de la "totale unité" des rapporteurs, pourtant issus de groupes différents, ils ont choisi de cosigner ce courrier, qui relève de la seule responsabilité du président de la commission.

Cette éventuelle saisine concerne en premier lieu les déclarations faites par MM. BENALLA et Vincent CRASE le mois dernier devant la commission concernant "le périmètre des fonctions confiées à M. Alexandre BENALLA et son rôle dans le dispositif de sécurité du chef de l'Etat", ses passeports diplomatiques, et "le contrat de sécurité privée conclu par la société Mars pour le compte de M. Iskander MAKHMUDOV", que la commission juge "susceptibles de pouvoir donner lieu à des poursuites pour faux témoignage".

La lettre vise ensuite "un certain nombre d'omissions, d'incohérences et de contradictions" mises au jour par les déclarations de "plusieurs collaborateurs du président de la République" lors de leurs auditions (énumérées sur neuf pages d'annexes) et laissant "à penser que plusieurs d'entre eux (...) ont retenu une part significative de la vérité à la commission". Sont plus particulièrement concernés le directeur de cabinet du président de la République Patrick STRZODA, le secrétaire général de la présidence de la République Alexis KOHLER et le chef du groupe de sécurité de la présidence de la République, le général Lionel LAVERGNE.

En dernier lieu, M. BAS suggère que "le Parquet apprécie s'il y a lieu de procéder à des investigations concernant d'autres personnes et d'autres faits que celles et ceux (évoqués) explicitement.

Dans le même temps, le parquet de Paris a annoncé avoir ouvert vendredi dernier une enquête préliminaire pour déterminer s'il y a pu avoir des "dissimulations de preuves" dans le cadre des différentes enquêtes visant M. BENALLA. Elle vise notamment les propos tenus en garde à vue par l'intéressé sur son coffre-fort, qui n'a jamais été retrouvé par les enquêteurs, mais aussi les enregistrements de ses conversations avec M. CRASE dans lesquelles ils évoquent des messages effacés de leur téléphone.

La majorité pointe des "contre-vérités" et s'interroge sur le rôle de la commission

Si les réactions de la majorité ont été peu nombreuses, toutes étaient pour le moins critiques à l'égard des conclusions de la commission de Lois du Sénat mais aussi du rôle de celle-ci.

"L'Elysée aura l'occasion d'apporter des réponses factuelles sur, manifestement, beaucoup de contrevérités qui se trouvent présentes dans le rapport", a réagi lors du compte-rendu du Conseil des ministres le porte-parole du gouvernement Benjamin GRIVEAUX, indiquant ensuite que cela sera fait "rapidement", au plus tard aujourd'hui. Pressé par les journalistes de préciser quelles

étaient ces "contre-vérités", il a ajouté : "souffrez que nous ne céditions pas à l'urgence du moment (...) le temps de réunir les éléments factuels pour répondre à des contre-vérités", tout en soulignant la concomitance du Conseil des ministres, durant lequel les portables sont interdits, et la conférence de presse de la commission des Lois du Sénat.

A l'égard de cette dernière, il a réservé une pique sous forme de "remarque personnelle". "Je trouve curieux que les assemblées aient à se prononcer sur l'organisation du pouvoir exécutif. Si le pouvoir exécutif se prononçait sur l'organisation du travail des assemblées, on crierait à la fin de la séparation des pouvoirs et à l'immixtion du pouvoir exécutif dans le domaine législatif", a-t-il observé. Déjà la porte-parole de La République en Marche Aurore BERGE avait contesté "un précédent qui est quand même dangereux, ce n'est pas à l'Assemblée ni au Sénat de rendre la justice sur quelque affaire que ce soit".

De même, le président du groupe majoritaire de l'Assemblée nationale Gilles LE GENDRE a pointé "un autre objectif (...) à l'évidence politique", car "nous sommes dans une phase différente de celle qui avait justifié cette commission d'enquête". "Pour moi, l'affaire Benalla n'est plus l'affaire politique qu'elle pouvait être ou qu'elle pouvait paraître être au début au mois de juillet", a-t-il expliqué car si elle était "l'illustration d'un dysfonctionnement", celui-ci a été "corrigé" par "la réorganisation des services de l'Élysée" et le licenciement du collaborateur du président, ce "qui fait passer l'affaire dans le registre judiciaire et qui la sort définitivement du registre politique".

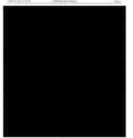
"On n'est pas complètement dans le respect de la séparation des pouvoirs", a réitéré la ministre de la Justice Nicole BELLOUBET, en référence à l'article 51-2 de la Constitution. Celui-ci dispose que "pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation définies au premier alinéa de l'article 24 ("Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques", NDLR), des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir, dans les conditions prévues par la loi, des éléments d'information".

Une critique contre laquelle la commission a pourtant voulu se prémunir. Ainsi son président Philippe BAS a-t-il souligné en préambule du rapport que "la fonction de contrôle est au cœur des missions de la représentation nationale". Il y explique qu'elle "prend racine dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen et son article 15" selon lequel "la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration", droit qui est "exercé par le Parlement au nom des Français". Devant la presse, il a défendu le rôle du Sénat, "assemblée libre, indépendante, non-alignée" pour "remplir la mission fondamentale du Parlement dans l'exercice de ses pouvoirs de contrôle". La commission des Lois a donc entendu, avec ce rapport, "faire œuvre de vérité, rendre l'Etat plus transparent, plus efficace, plus respectueux du droit et permettre aux Français de se faire leur propre jugement". Elle l'a complété par des propositions "constructives" destinées à "renforcer pour l'avenir la prévention des abus de pouvoir", a poursuivi M. BAS.

Les treize propositions de la commission des Lois du Sénat

Garantir un haut niveau de sécurité au président de la République

1. Réformer le cadre réglementaire relatif au groupe de sécurité de la présidence de la République (GSPR), afin d'une part de réaffirmer la compétence exclusive des membres des forces de sécurité intérieure pour assurer la sécurité du chef de l'Etat, d'autre part de formaliser les règles et procédures de recrutement.
2. Maintenir la responsabilité organique du ministère de l'intérieur sur le GSPR et prévoir l'avis du chef du service de la protection sur la composition de ce groupe.



Renforcer la transparence dans le fonctionnement de l'exécutif

3. Rappeler par voie de circulaires les règles déontologiques devant régir les relations entre les collaborateurs de la présidence de la République, ceux des cabinets ministériels et les administrations centrales.
4. Mettre fin à l'expérience des collaborateurs "officiels" du président de la République et faire respecter strictement leurs obligations déclaratives à tous les chargés de mission de l'Elysée.
5. Conditionner le recrutement des collaborateurs du président de la République à la réalisation d'une enquête administrative préalable, afin de s'assurer de la compatibilité de leur comportement avec les fonctions ou les missions susceptibles de leur être confiées.
6. Prévoir par la loi des sanctions pénales en cas de manquement aux obligations de déclaration d'une nouvelle activité à la commission de déontologie de la fonction publique.
7. Mettre fin à la pratique des conseillers communs au président de la République et au Premier ministre, pour respecter la distinction constitutionnelle des fonctions présidentielles et gouvernementales.
8. Enrichir le rapport déposé annuellement lors de l'examen du projet de loi de finances (annexe budgétaire "jaune") consacré aux "personnels affectés dans les cabinets ministériels" d'un volet supplémentaire permettant de dresser un tableau du nombre, des missions et des rémunérations des personnels affectés à la présidence de la République.
9. Renforcer la transparence des recrutements dans les différentes réserves de la gendarmerie nationale et la rigueur des règles de sélection dans la composante "spécialiste" de sa réserve opérationnelle (référentiel de compétences techniques ou théoriques recherchées, niveau élevé de formations ou d'expériences professionnelles nécessaires pour postuler, vérification et appréciation préalable par un jury pour préparer et appuyer la décision du directeur général).
10. Rendre obligatoire l'établissement d'une liste des activités professionnelles exercées par les réservistes du commandement militaire du palais de l'Elysée.

Renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement

- 11 : Conforter le pouvoir de contrôle du Parlement sur les services de la présidence de la République.
12. Etablir et confirmer la plénitude des pouvoirs d'investigation des commissions d'enquête parlementaires, dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs et du secret de l'instruction, y compris quand la Justice enquête de son côté sur des crimes et délits à propos des mêmes faits en exerçant le contrôle parlementaire sous l'angle exclusif du fonctionnement de l'Etat.

Clarifier l'obligation de signalement d'un crime ou d'un délit en application de l'article 40 du Code de procédure pénale

13. Mieux définir la portée juridique des obligations de signalement au parquet découlant de l'article 40 du Code de procédure pénale, et en informer largement l'ensemble des élus, responsables et agents publics.